

Projet de loi

portant modification de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural.

Avis du Conseil d'Etat

(28 avril 2009)

Par dépêche du 24 février 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

Au texte proprement dit du projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi que la fiche financière prescrite en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le 3 avril 2009, le Conseil d'Etat eut communication de l'avis de la Chambre d'agriculture.

Par lettre du 14 avril 2009, le Premier Ministre, ministre d'Etat a encore, à la demande du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, rappelé l'urgence que le projet de loi sous avis revêt pour le Gouvernement.

*

Aux termes de l'exposé des motifs, le projet de loi poursuit un quadruple but:

- il adapte les instruments d'intervention publics en place en vue de la restructuration du secteur laitier;
- il améliore les conditions d'octroi des aides à l'installation des jeunes agriculteurs;
- il prévoit des modifications dans le domaine des aides à la restructuration et à la reconversion des vignobles;
- il procède à certaines modifications ponctuelles de la législation en vigueur rendues nécessaires par l'introduction du statut unique.

L'objet des deux premiers éléments de modification de la loi du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural tient à l'entrée en vigueur du règlement (CE) N° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du règlement (CE) N° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Le règlement (CE) fait suite au bilan de santé de la politique agricole commune, dressé par la Commission européenne qui a entre autre conduit à prévoir à partir de 2015 la suppression des quotas laitiers en vigueur depuis 1984. Pour un secteur indigène où le lait représente 35% de l'ensemble de la production agricole, la disparition des quotas laitiers constituera une modification incisive. Aussi n'est-il que naturel que la Chambre d'agriculture revendique dans son avis précité que, devant la toile de fond du changement en perspective, « toutes les conditions soient mises en œuvre pour garantir l'avenir de la production laitière au Luxembourg ». Elle considère dès lors que la nouvelle définition des aides à l'investissement prévues dans la loi en projet « ne [constitue] qu'un élément parmi de nombreux autres à mettre en œuvre pour après 2015 ». La décision des institutions communautaires a de quoi désarçonner le monde agricole et surtout les agronomes qui se sont spécialisés dans la production laitière à un moment où les signes précurseurs d'une crise économique générale et profonde sont présents.

Aussi le Gouvernement devrait-il de l'avis du Conseil d'Etat procéder à court terme à une évaluation d'ensemble de la situation alignant les risques et les avantages de la disparition des quotas laitiers au Luxembourg et définissant les moyens aptes à répondre aux conséquences de la nouvelle situation pour le secteur agricole indigène. En particulier, une révision du plan stratégique national que les autorités luxembourgeoises ont dû établir en exécution de l'article 11 du Règlement (CE) N° 1698/2005 précité du 20 septembre 2005 s'impose; en vertu de l'article 1^{er} sous 2 du Règlement (CE) N°74/2009 un plan stratégique révisé devrait d'ailleurs être adressé à la Commission européenne avant le 30 juin 2009.

Quant à la deuxième modification de la législation agraire qu'autorise le règlement (CE) N° 74/2009 et qui permet d'augmenter les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, le suivi que le Gouvernement entend réserver à la nouvelle marge offerte par le cadre communautaire semble par contre avoir les faveurs de la profession. Les revendications allant au-delà de la manne financière en perspective se limitent en effet à en demander une application rétroactive au 1^{er} janvier 2007, date de la prise d'effet de la nouvelle législation agraire ayant cours.

Le troisième objet du projet de loi fait suite à la réforme de l'organisation commune du marché de la viticulture et du vin reprise au Règlement (CE) N° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole qui modifie ou abroge en outre plusieurs autres règlements communautaires relatifs à la même matière.

Au regard de la perte de parts de marchés qu'a subie la production viticole communautaire à l'échelon mondial depuis 1996 et des hypothèques que cette évolution comporte pour l'avenir du marché vitivinicole commun, les instances de l'Union européenne ont entrepris de modifier le régime communautaire applicable au secteur avec pour objectifs d'asseoir la réputation de la qualité des vins produits au sein de l'Union et de reconquérir les marchés antérieurement perdus, tout en entendant en gagner

de nouveaux. A ces fins, le prédit règlement (CE) N° 479/2008 entend rendre le cadre juridique du secteur plus clair, plus simple et plus efficace tout en veillant à préserver les traditions et à assurer la pérennité du tissu social des zones rurales plus particulièrement intéressées. Les nouvelles règles relatives au fonctionnement du marché vitivinicole sont pour la très grande partie reprises dans le règlement précité et s'appliquent dès lors directement. Toutefois, comme en vue de l'allocation des aides prévues par le régime national d'encouragement à la restructuration et à la reconversion des vignobles les dispositions nationales reprises à l'article 31 de la loi précitée du 18 avril 2008 renvoient au règlement (CE) N° 479/2008, il y a lieu d'aligner les dispositions légales au nouveau cadre communautaire. En ce faisant, le projet de loi se limite à fixer un plafond pour les aides susceptibles d'être octroyées, tout en maintenant le renvoi antérieur pour les conditions et les modalités d'octroi à un règlement grand-ducal qui a été pris déjà le 19 décembre 2008.

Le quatrième et dernier objet du projet de loi consiste à adapter la loi précitée du 18 avril 2008 à celle du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique. Les modifications afférentes ont une portée essentiellement technique et sont conditionnées par le souci d'assurer la concordance entre les différentes dispositions faisant en la matière partie du droit positif national.

*

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article a trait au quatrième parmi les objectifs poursuivis par la loi en projet.

En effet, suite à l'absorption de la Caisse de maladie agricole et de la Caisse de pension agricole respectivement par la Caisse nationale de Santé et la Caisse nationale d'assurance pension, il n'est plus possible dans la loi agraire de retenir l'affiliation aux anciennes caisses comme critère de définition pour distinguer les exploitants agricoles à titre principal et les exploitants agricoles à titre accessoire. Les auteurs du projet de loi prévoient de remplacer ce critère de définition par une précision supplémentaire qu'ils proposent d'apporter au critère relatif à la part du temps de travail consacré par les intéressés à l'agriculture ou à d'autres activités de travail. Désormais, il ne suffira plus d'établir, pour être reconnu exploitant agricole à titre principal, que les heures de travail consacrées à l'agriculture représentent plus de la moitié du temps de travail total, mais il faudra en sus que le temps hebdomadaire consacré à des activités autres que le travail agricole ne dépasse pas 20 heures.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection à cette façon de rencontrer le besoin de modifier les définitions visées de la loi du 18 avril 2008, rendu nécessaire par les nouvelles dispositions légales relatives au statut unique.

Il note pourtant que le facteur temps de travail apparaît uniquement de façon explicite comme critère de définition de l'exploitant agricole à titre principal et n'est que sous-entendu dans la définition de l'exploitant agricole à titre accessoire comme devant être déduit par opposition à la première des deux définitions.

Le Conseil d'Etat propose de donner une portée autonome à la définition figurant au paragraphe 8 de l'article 2 de la loi du 18 avril 2008 et d'en maintenir le troisième tiret avec le texte suivant:

« - dont la part du temps de travail consacré à l'exploitation agricole ne dépasse pas la moitié du temps de travail total de l'exploitant ou dont la part du temps de travail consacré aux activités extérieures à l'exploitation agricole excède 20 heures par semaine. »

Sauf la nécessité d'adapter en conséquence le cinquième et le sixième tiret de l'article 1^{er} du projet de loi, les autres dispositions de cet article ne donnent pas lieu à observation.

Article 2

Cet article vise à compléter l'article 4, paragraphe 3 de la loi du 18 avril 2008 par l'exclusion du secteur du lait des dispositions y visées qui ne permettent pas l'allocation d'aides à des investissements susceptibles d'accroître la production au-delà d'éventuelles restrictions ou limitations communautaires.

Cet ajout est une conséquence directe des décisions intervenues à l'échelon communautaire au sujet de l'abandon à partir de 2015 du régime des quotas laitiers. Il ne donne pas lieu à observation.

Articles 3 et 6

Les modifications rédactionnelles prévues sont une conséquence logique des modifications apportées, en vertu de l'article 1^{er} ci-avant, à l'article 2 de la loi du 18 avril 2008.

Elles ne donnent pas lieu à observation.

Articles 4 et 5

Les dispositions prévues par les deux articles sous examen modifient les articles 9 et 10 de la loi du 18 avril 2008 qui font partie du chapitre 2 du Titre II de cette loi ayant trait aux aides en relation avec l'installation des jeunes agriculteurs.

Ces aides se composent actuellement d'une prime d'installation d'un montant de 25.000 euros, pouvant être augmentée de 5.000 euros, si le jeune agriculteur justifie d'une formation supplémentaire par rapport au niveau de base auquel renvoie l'article 9, paragraphe 1^{er} sous b). L'intéressé peut en

autre bénéficiaire à titre de bonification du taux des intérêts payés sur les emprunts contractés en vue de la couverture des charges résultant de sa première installation d'une intervention financière supplémentaire plafonnée à 25.000 euros. Le maximum des aides auxquelles le jeune agriculteur peut dès lors prétendre au titre de sa première installation cumule ainsi à 55.000 euros.

Sous l'effet de l'allègement des conditions communautaires afférentes, les auteurs prévoient de majorer ces montants en les portant à respectivement 30.000, 10.000 et 30.000 euros, cumulant ainsi à un plafond de 70.000 euros.

Tout comme dans son avis du 21 décembre 2007 relatif au projet de loi (n° 5762) devenu la loi du 18 avril 2008, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cette approche qui consiste à exploiter autant que possible la marge laissée par le cadre juridique communautaire en matière de subventionnement public du secteur agricole. Dans la mesure où il s'agit d'instruments destinés à inciter les jeunes à rester, voire à s'engager dans une activité agricole, les aides en question et leur majoration constituent un bon investissement dans l'avenir de l'agriculture indigène.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat note que, contrairement au texte de l'article 9, paragraphe 2 sous a) de la loi du 18 avril 2008, la prime prévue en relation avec la formation supplémentaire du jeune agriculteur représente un montant maximum, sans que l'exposé des motifs ou le commentaire des articles en expliquent le pourquoi. Dans la mesure où les mots « au maximum » se seraient glissés par inadvertance dans le texte, le Conseil d'Etat propose de les supprimer, sinon il demande aux auteurs de motiver la modification prévue.

Quant à la modification de l'article 10, paragraphe 1^{er}, il aurait préféré se tenir au libellé bien plus clair et explicite du texte du 18 avril 2008 énonçant simplement le montant ajusté de la prime pour formation supplémentaire plutôt que d'indiquer le mode de calculer celle-ci. Si la Chambre des députés entendait néanmoins suivre les auteurs du projet de loi, il y aurait lieu de mettre entre virgules les mots « le cas échéant ».

Article 7

Suite à la nouvelle réglementation (règlement (CE) N° 479/2008 précité) de l'organisation du marché vitivinicole communautaire, un règlement grand-ducal qui a été pris par la voie de l'urgence le 19 décembre 2008 fixe certaines modalités d'exécution du règlement communautaire.

Aux termes du commentaire de l'article, il est prévu de maintenir cette aide dans les conditions et suivant les modalités retenues par le règlement grand-ducal précité.

La modification de l'article 31 de la loi du 18 avril 2008 se limite donc à préciser la base légale du règlement grand-ducal en question.

Le Conseil d'Etat note encore que le principe du maintien de l'aide en question n'est pas encore acquis, puisque la mesure est, d'après les auteurs du projet de loi, en train d'être examinée par la Commission européenne quant à sa compatibilité avec les exigences du droit communautaire.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat fait observer que l'alinéa 2 n'indique pas seulement le plafond du montant de l'aide, mais fixe celui-ci. Dans ces conditions, il y a lieu d'écrire l'alinéa 3 par analogie aux autres dispositions ayant trait à des mesures réglementaires d'allocation des aides prévues par la loi:

« Un règlement grand-ducal fixe les conditions et les modalités d'application du présent article ainsi que les montants des aides prévues. »

Article 8

Sans observation.

Articles 9 et 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

L'article 9 prévoit l'application à partir du 1^{er} janvier 2009 des dispositions des articles 4 et 5 ayant trait aux aides accordées aux jeunes agriculteurs nouvellement installés.

Le Conseil d'Etat estime, contrairement à ce que semblent laisser entrevoir les auteurs du projet de loi, que cette échéance concorde parfaitement avec les exigences communautaires, le moment déterminant étant la décision d'allocation de l'aide et non le moment de l'introduction de la demande afférente.

Dans ces conditions, les dispositions sous examen pourraient être reprises sous un seul et même article libellé comme suit:

« **Art. 9.** La présente loi produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2009.

Les dispositions de ses articles 4 et 5 s'appliquent aux aides allouées à compter de cette date. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 avril 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer